

პრეზიდენტის ვეტოს უფლება: განხილვა და კონტამსტი**

I. შესავალი

საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებას მონტესკიესული ძალაუფლების გამიჯვნის იდეა უდევს საფუძვლად. კონსტიტუცია აცხადებს, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“¹, თუმცა ეს პრინციპი არ გულისხმობს მხოლოდ ძალაუფლების განაწილებას ხელისუფლების სამ შტოზე. ძალაუფლების გამიჯვნის (ხელისუფლების დანაწილების) იდეა, ფუნქციებისა და ინსტიტუციურ დონეზე გამიჯვნასთან ერთად, შეკავებისა და გაწონასწორების (Checks and Balances) მექანიზმსაც აერთიანებს, რაც იმას გულისხმობს, რომ ხელისუფლების შტოებს ერთმანეთის ძალაუფლების დაბალანსების ფუნქცია, საჭიროების შემთხვევაში კი, შესაბამისი მექანიზმების ამოქმედების შესაძლებლობა უნდა ჰქონდეთ².

ხელისუფლების შტოების მიერ ერთმანეთის კონტროლის, გაწონასწორების ერთ-ერთი გამოვლინებაა პრეზიდენტის ვეტოს უფლება. ამ უკანასკნელმა, თავისი არსითა და მახასიათებლებით, განსაკუთრებით მიიპყრო ყურადღება 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ. ადრეული პერიოდის საქართველოში, მხოლოდ ფორმალური დატვირთვის მქონე ინსტიტუტის მიმართ პრეზიდენტების მიდგომა 2012-2014 წლებში შეიცვალა. სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ვეტოს უფლებისთვის გახშირებული მიმართვის პარალელურად, გაჩნდა კითხვა, თუ რამდენად თავსებადია პრეზიდენტის „შესუსტებულ“ ძალაუფლებასთან ვეტოს უფლება. შესაბამისად, ნაშრომის მიზანი არაა პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლების

* სამართლის მაგისტრი, აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის მოწვეული ლექტორი.

** მოხსენების თავდაპირველი ვერსია გამოქვეყნებულია „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის“ ვებგვერდზე: www.emc.org.ge

¹ საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლი მე-4 პუნქტი.

² იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 22.

მართებულად გამოყენებაზე, არამედ თავად ვეტოს ინსტიტუტის არსსა და საქართველოს პრეზიდენტის ვეტოს უფლებით აღჭურვის პრაქტიკულ მნიშვნელობაზე მსჯელობაა.

II. ვეტოს უფლების საზრისი

„ვეტო“ ლათინური სიტყვაა და აკრძალვას ნიშნავს. მისი საფუძვლები რომის იმპერიასა და სახალხო ტრიბუნს უკავშირდება, რომელიც ხალხის წარმომადგენელი იყო და სიტყვებს – „მე ვკრძალავ“ იყენებდა არისტოკრატიის ტირანიისგან მოქალაქეთა უფლებების დაცვის მიზნით, აქტების გაუქმების ან ძალაში შესვლის შეჩერების პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ ვეტოს ფესვები რომში გვხვდება, სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში დღეს არსებული ფორმით მისი აღმოცენება ინგლისს უკავშირდება. მე-17 საუკუნიდან პარლამენტის, როგორც სათათბირო ორგანოს სტატუსი შეიცვალა და მას მონარქის თანხმობის პირობით კანონის მიღების უფლება მიენიჭა. ინგლისის გამოცდილება ვეტოს უფლებასთან დაკავშირებით ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპის ფარგლებში მოაქცია და პრეზიდენტს ვეტოს უფლება კონგრესის საკანონმდებლო უფლებამოსილებების შეზღუდვის მიზნით განუსაზღვრა.³ დღესდღეობით, პრეზიდენტის ვეტოს მსოფლიოს კონსტიტუციათა უმრავლესობა ითვალისწინებს.

ვეტოს უფლება ხშირად ხდება კრიტიკის ობიექტი. მეცნიერთა გარკვეული ჯგუფი საკანონმდებლო პროცესში პრეზიდენტის „პირველი ვიოლინოს პოზიციას“⁴ პარლამენტის, როგორც კანონშემოქმედის, უფლებაში შეჭრად აფასებს,⁵ მაგრამ, როგორც ჰამილტონი აღნიშნავს: „სულაც არ არის საკმარისი, ხელისუფლება მხოლოდ ქაღალდზე იყოს დაყოფილი და გამიჯნული... ესაა უსაფრთხოების დამატებითი ზომა, რომელმაც სა-

³ იხ., Drake D.D., the Veto power: Its Nature and history; The Danger to the Country from its exercise and the True Position of Parties and Presidential Candidates in Relation to it, (1948), Library of Congress, 2-4, <https://openlibrary.org/books/OL7012275M/The_veto_power> [12/12/2014].

⁴ პაკტე ო., მელენ-სუკრამანიანი ფ., კონსტიტუციური სამართალი, 28-ე გამოცემა, გ. კალატოზიშვილის თარგმანი, თბილისი, 2012, 354-355.

⁵ იხ., Broughton R.J., Rethinking the Presidential Veto, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42., Issue 1 (winter 2005), 88-90.

კანონმდებლო ორგანოს ხელი უნდა ააღებინოს უმართებულო კანონთა შემოღებაზე“⁶.

სახელმწიფოთა პრაქტიკის გათვალისწინებით, პრეზიდენტის მიერ ვეტოს უფლების გამოყენება, შესაძლოა, პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის კონსტიტუციასთან შეუსაბამობით ან პოლიტიკური მოტივით იყოს განპირობებული. ეს უკანასკნელი გულისხმობს, რომ არ დგას კანონის ან მის ცალკეულ დებულებათა კონსტიტუციასთან შეუსაბამობის საკითხი, მაგრამ პრეზიდენტი კანონს პარლამენტში განსახილველად აბრუნებს, რადგან მას „ცუდი“ საჯარო პოლიტიკის შემცველად მიიჩნევს.

გარკვეული მოსაზრებით, კანონისთვის ვეტოს დადების უფლებამოსილება უნდა მოიცავდეს მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის უფლებას, ხელი არ მოაწეროს კანონს, თუ მისი მიღების პროცედურა, თავად მიღებული კანონი ან მისი რომელიმე დებულება კონსტიტუციას ეწინააღმდეგება. ამ შეზღუდვამ, შეიძლება, პრეზიდენტი იძულებული გახადოს, ხელი მოაწეროს კანონს, თუნდაც მიაჩნდეს, რომ ის არაკეთილგონივრულია ან ხელს შეუწყობს არაეფექტურ სახელმწიფო პოლიტიკას,⁷ აღნიშნული კი პარლამენტს პრაქტიკულად უკონტროლოს ხდის და კანონში ვიწრო პოლიტიკური წრის ინტერესების ასახვის გზას უხსნის. ამასთან, ვეტო „არ უნდა ქმნიდეს კონფლიქტს, უბრალოდ, კონფლიქტისთვის“⁸, ის საკანონმდებლო ხელისუფლების განყენებული პოლიტიკის შეზღუდვას უნდა ისახადეს მიზნად⁹ და არა პარლამენტის, როგორც კანონშემოქმედის, როლის დამცრობას.

⁶ Hamilton A., The Provision for the Support of the Executive, and the Veto Power, The Federalist Papers, 1788, №73,

<<http://www.constitution.org/fed/federa73.htm>> [12/12/2014].

⁷ Broughton R. J., Rethinking the Presidential Veto, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42., Issue 1 (winter 2005), 93.

⁸ McGowan C., The President's Veto Power: An Important Instrument of Conflict in our Constitutional System, San Diego Law Review, Vol.23, Issue 24, July-August 1986, 820.

⁹ McCarty N., Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 1, (March, 2000), 117.

III. ვეტო თანამედროვე სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში

მეცნიერები აღნიშნავენ, რომ შედარებით ადრე პრეზიდენტები და კანონმდებლები ვეტოს უფლებას ვიწრო ჭრილში განიხილავდნენ: სახელმწიფო მეთაურს საშუალება ჰქონდა, უარი ეთქვა ნაჩქარევად და არასრულყოფილად მიღებულ კანონზე, ალტერნატიულად, შეეძლო არაკონსტიტუციური კანონის მიღების თავიდან აცილებაც.¹⁰ სახელმწიფოთა განვითარების პარალელურად, დემოკრატიული რეჟიმის მთელ რიგ დადებით მახასიათებლებთან ერთად, მისი თანდაყოლილი საშიშროებების თავიდან აცილებაზე ზრუნვამ, ამ ინსტიტუტს უფრო ფართო მნიშვნელობა შესძინა.

ვეტოს უფლება განსაზღვრულია საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციათა დიდი ნაწილით, არა მხოლოდ საპრეზიდენტო, არამედ საპარლამენტო და შერეული მმართველობის ქვეყნებშიც, როგორიცაა: აშშ, არგენტინა, კვიპროსი, სომხეთი, აზერბაიჯანი, ლიტვა, ისლანდია, ფინეთი, რუმინეთი, ბულგარეთი, პოლონეთი, პორტუგალია, სლოვაკეთი, უნგრეთი, ალბანეთი, საბერძნეთი და ა.შ. მათგან უმრავლესობაში ვხვდებით ე.წ. სუს-პენზიურ, შეყოვნებით ვეტოს, როდესაც სახელმწიფოს მეთაურს აქვს უფლება, არ დაეთანხმოს კანონპროექტის შინაარსს და შენიშვნებით დააბრუნოს ის პარლამენტში, ხელახალი განხილვის მიზნით.¹¹ ეს პარლამენტს არ არობევს უფლებას, პრეზიდენტისთვის წარდგენილი კანონპროექტის პირვანდელ ვარიანტს უყაროს კენჭი და გადალახოს პრეზიდენტის ვეტო, როგორც წესი, უფრო დიდი კვორუმით, ვიდრე ეს კანონის მიღებისთვის არის დადგენილი.

ვეტოს უფლებას კიდევ უფრო დიდ პრაქტიკულ მნიშვნელობას ანიჭებს პრეზიდენტის პირდაპირი წესით არჩევითობა, რადგან პირდაპირი ლეგიტიმაცია მას ამომრჩეველთა მაქსიმალური კეთილდღეობის უზრუნველყოფას აკლდებულებს, თუმცა აღნიშნული აბსოლუტურად არ გამორიცხავს პრე-

¹⁰ იხ., McCarty N., Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms of Electoral Reform?

<<http://www.princeton.edu/~nmccarty/OLDVETO7.PDF>> [12/12/2014].

¹¹ იხ., გეგენავა დ., ქანთარია ბ., ცანავა ლ., თევზაძე თ., მაჭარაძე ზ., ჯავახიშვილი პ., ერქვანია თ., პაპაშვილი თ., საქართველოს საკონსტიტუციო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2014, 235.

ზიდენტის ვეტოს უფლების არსებობას პარლამენტარიზმის პირობებშიც. ამის საუკეთესო მაგალითია საბერძნეთი, სადაც პრეზიდენტს თანამდებობაზე ნიშნავს პარლამენტი, მაგრამ კონსტიტუცია მას ვეტოს უფლებას მაინც ანიჭებს, დამოუკიდებლად, კონტრასიგნაციის გარეშე.¹² ვეტოს უფლებას განსაზღვრავს საპარლამენტო მმართველობის მოდელის მქონე ალბანეთიც, თუმცა ვეტოს გადასაძლევად კუვენდს (საკანონმდებლო ორგანო) არ სჭირდება უფრო მაღალი უმრავლესობა: იმავე უმრავლესობით იღებს პირვანდელ ვარიანტს. მიუხედავად მისი შედარებით სუსტი ხასიათისა, სახელმწიფოთა პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ვეტოს უფლების, როგორც შეკავება-გაწონასწორების მექანიზმის ერთ-ერთი საშუალების, არსებობა პრეზიდენტის უფლებამოსილებათა რიცხვში, მმართველობის ფორმაზე ვერ იქნება დამოკიდებული.

ზემოთ განხილულს კიდევ უფრო ამყარებს ავსტრიისა და გერმანიის გამოცდილება. პრეზიდენტის ვეტოს უფლებით აღჭურვის მოწინააღმდეგენი არგუმენტად სწორედ ამ სახელმწიფოთა მაგალითს იშველიებენ, რადგან როგორც ავსტრიაში, ისე გერმანიაში, სახელმწიფოს მეთაურს ვეტოს უფლება არ აქვს მინიჭებული. მიუხედავად ამისა, საკითხი იმის შესახებ, გამოირიცხება თუ არა პრეზიდენტების უფლებამოსილებიდან ე.წ. „ჯიბის ვეტოს“ უფლება, ავსტრიელი და გერმანელი მეცნიერების დავის საგნად იქცა. კერძოდ, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 82-ე მუხლის თანახმად, კანონები კონტრასიგნაციის შემდეგ მოწმდება პრეზიდენტის მიერ და ქვეყნდება ფედერალურ კანონთა გაზეთში, თუმცა ძირითადი კანონი არ შეიცავს მითითებას იმ შემთხვევაზე, როდესაც პრეზიდენტი უარს ამბობს ხელმოწერაზე, რაც შესაძლოა იმას გულისხმობდეს, რომ მას აქვს „ჯიბის ვეტოს“ უფლება.

მეცნიერთა უმრავლესობა თანხმდება იმაზე, რომ პრეზიდენტს უნდა ჰქონდეს კანონის ხელმოწერაზე უარის თქმის უფლება საკანონმდებლო პროცესში დაშვებული პროცედურული შეცდომების აღმოჩენის შემთხვევაში. გარკვეული ნაწილი უფრო შორს მიდის და ღაობს, რომ „კონსტიტუციასთან შესაბამისობა“ უფრო ფართოდ უნდა იქნეს განმარტებული. ამასთან, ხელმოწერაზე უარის თქმის საფუძველი არ შეიძლება იყოს

¹² იხ., საბერძნეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია.

პოლიტიკური მიზეზი ან პრეზიდენტის წინააღმდეგობა კანონპროექტის შინაარსობრივი ელემენტების მიმართ.

გერმანიის პრეზიდენტებმა აქამდე 6 შემთხვევაში თქვეს უარი ხელმოწერაზე, ავსტრიაში კი ასეთი გადაწყვეტილება პირველად პრეზიდენტმა ფიშერმა მიიღო. მოყვანილი მაგალითი იმაზე მიანიშნებს, რომ, თუნდაც 60-წლიანი სუბორდინაციული მდგომარეობის შემდეგ მთავრობის მიმართ, პრეზიდენტს აქვს ახალი უფლებამოსილების მოპოვების შესაძლებლობა.¹³

IV. საქართველოს პრეზიდენტი – ვეტოს უფლებით თუ ამ უფლების გარეშე?

2010 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამ საქართველოს პრეზიდენტის საკონსტიტუციო სტატუსი მნიშვნელოვნად შეცვალა, მაგრამ ის ლეგიტიმაციას ისევ ხალხისგან იღებს: აირჩევა პირდაპირი წესით, საქართველოს მოსახლეობის მიერ. თანამდებობის დაკავების წინ დადებული ფიცით პრეზიდენტი იღებს მნიშვნელოვან ვალდებულებას: „დავიცავ საქართველოს კონსტიტუციას... ვიზრუნებ ჩემი ქვეყნის მოქალაქეთა უსაფრთხოებისა და კეთილდღეობისათვის“¹⁴. იმისათვის, რომ მან ღვთისა და ერის წინაშე დადებული ფიცი შეასრულოს, აუცილებლად უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის დაბალანსების, გაწონასწორების შესაძლებლობა. პრეზიდენტი „კონსტიტუციით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში უზრუნველყოფს სახელმწიფო ორგანოთა ფუნქციონირებას“¹⁵ – არბიტრის სტატუსი მას უფლებას აძლევს, კონტროლი გაუწიოს სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობას, რაც, საჭიროების შემთხვევაში, სხვა მექანიზმებთან ერთად, შეეცოვნებითი ვეტოს გამოყენებასაც გულისხმობს.

რეფორმის შემდეგ საქართველოს პრეზიდენტს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება ჩამოერთვა იმ მიზნით, რომ კანონშემოქმედებით საქმიანობას მაქსიმალურად დაშორებულიყო, მაგრამ დარჩა სუსპენზიური, შეეცოვნებითი ვეტოს გამოყენების უფლება. საკუთრივ პრეზიდენტის ვეტოს

¹³ Koker P., Austria & Germany – The Pocket-Veto Power of Federal Presidents, July 24, 2014, <<http://presidential-power.com/?p=1703>> [15/12/2014].

¹⁴ საქართველოს კონსტიტუციის 71-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁵ იქვე, 69-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

შენარჩუნების განხილვა საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობაში ჩარევად, არ იქნება მართებული, რადგან, განსხვავებით საკანონმდებლო ინიციატივის უფლებისგან, ვეტოს უფლება თავად ძალაუფლების გამიჯვნის პრინციპიდან გამომდინარეობს. პრეზიდენტის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების არარსებობის პირობებში, პრეზიდენტის ვეტოს ითვალისწინებს, მაგალითად, სლოვაკეთის, ბულგარეთის, საბერძნეთის, რუმინეთის კონსტიტუციებიც. თუმცა, ის ფაქტი, რომ საქართველოში პრეზიდენტს ხელმოსაწერად გადაეცემა კანონპროექტი და არა კანონი (კონსტიტუციის 68-ე მუხლი), ნამდვილად შეიძლება შეფასდეს, როგორც პრეზიდენტის შეჭრა კანონშემოქმედის უფლებამოსილებაში.

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში პრეზიდენტი ხელს აწერს არა კანონპროექტს, არამედ კანონს,¹⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლის ჩანაწერი კი მას საკანონმდებლო პროცედურის უშუალო მონაწილედ აქცევს. პრეზიდენტისთვის საკანონმდებლო ინიციატივის უფლების შეზღუდვის გზით კანონშემოქმედებითი საქმიანობისგან მისი მაქსიმალური იზოლირებისთვის, ცვლილება ხსენებულ ნორმასაც უნდა შეხებოდეს. ხელმოსაწერად და გამოსაქვეყნებლად არა კანონპროექტის, არამედ კანონის გადაცემა არ ამცრობს პრეზიდენტის უფლებას. რადგან კანონშემოქმედება არა სახელმწიფოს მეთაურის, არამედ პარლამენტის პრეროგატივაა, უპრიანია, კანონპროექტმა კანონის სტატუსი პარლამენტშივე მიიღოს, რაც პრეზიდენტს საკანონმდებლო პროცესისგან დააშორებს, თუმცა მას დარჩება პარლამენტის კონტროლის შესაძლებლობა, რასაც სუსპენზიური ვეტო შეასრულებს.

V. დასკვნა

ზემოთ განხილულზე დაყრდნობით, მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმის შედეგად დამკვიდრებული მმართველობის ფორმის საკითხი კამათს იწვევს, არათუ შერეული, არამედ საპარლამენტო მმართველობის დამკვიდრების პირობებშიც კი, საფუძველს მოკლებული იქნებოდა საქართველოს პრეზიდენტისთვის ვეტოს უფლების მინიჭების მიზანშეწონილობის ეჭვქვეშ დაყენება, რადგან ძლიერი პარლამენტის პირობებში, უფრო მეტადაა

¹⁶ იხ., ლატვიის, ლიტვის, პოლონეთის, ფინეთის, რუმინეთის, იტალიის, სლოვაკეთის, პორტუგალიის, ბელორუსიის, მოლდოვის და სხვა კონსტიტუციები.

საჭირო კონტროლი. ვეტოს უფლება პრეზიდენტის ორგანული უფლებაა, ამიტომ, არაგონივრული იქნება ყოველგვარი გადაწყვეტილება, რომელიც მას შეკავება-გაწონასწორების პრინციპიდან გამომდინარე მინიჭებულ ვეტოს უფლებას ჩამოართმევს.